

## VIVIENDA SOCIAL EN MEDELLÍN

### Propuesta de un modelo habitacional diferente para Ciudadela Nuevo Occidente

**María Fernanda URIBE TAMI**

Universidad Politécnica de Madrid

Directores: José María Ezquiaga y Doris Tarchópulos.

Email: [maferuribe@hotmail.com](mailto:maferuribe@hotmail.com)

#### RESUMEN

¿Propone la Ciudadela Nuevo Occidente en Medellín una nueva forma de hacer ciudad? ¿Ha conseguido la intervención mejorar las condiciones en la calidad de vida de la población de bajos ingresos que fue a habitar allí? Son las dos preguntas base que pretende responder este artículo a partir del estudio de caso mencionado, Ciudadela Nuevo Occidente. Su selección obedece a que éste proyecto buscó, y continua aun en ello, institucionalizar un modelo replicable de ocupación territorial de vivienda social a gran escala para acceder formalmente al suelo.

Su desarrollo ha demostrado que es una propuesta, sin duda, innovadora en materia de vivienda social en altura, que ha permitido a un gran número de población contar con techo y servicios públicos domiciliarios y que ha consolidado procesos interinstitucionales importantes para su posible construcción. Logros inigualables. No obstante logros que no llegan a transformar del todo un modelo de ocupación y una realidad social preexistente. En el artículo se cuestiona la configuración del espacio físico construido y los avances en la calidad de vida y en la sostenibilidad económica por parte de una población con condiciones de alto nivel de desempleo, bajo nivel académico o escasas oportunidades laborales entre otras.

**Palabras Claves:** Configuración, espacio residencial, vivienda social, calidad urbana y sostenibilidad

#### ABSTRACT

What are the possible transformations in the new city development proposed in Ciudadela Nuevo Occidente? And what progression in the living condition has been reached by the people who went to live there? Those are the two questions we attempt to respond in this article through the study case Ciudadela Nuevo Occidente. The project intends to generate, and still does, a replicable integral improvement of large-scale urban planning to formally access to urban land.

The achievements reached an improvement in new construction techniques, providing housing and covering aqueducts nets or consolidated important institutional processes. However these physical changes failed to transform the social model established there.

**Keywords:** urban development, social housing, urban quality, sustainability

Como respuesta a la necesidad habitacional de Medellín, las instituciones estatales han formulado megaproyectos de vivienda social con el fin de proveer alojamiento para la población de bajos ingresos. Su principal objetivo ha sido desarrollar en suelo de expansión "dinámicas urbanas que obedezcan a criterios de sostenibilidad y calidad de vida para ofrecer a sus futuros moradores las condiciones óptimas de habitabilidad con las mejores características del entorno y el contorno de su hábitat." (DAP 2012:11) La estrategia ha consistido en implementar vivienda en altura, tipología novedosa para la vivienda social, con dotación suficiente de espacio público, zonas de aprovisionamiento de bienes y servicios, actividades complementarias y equipamientos.

El proyecto Ciudadela Nuevo Occidente es un ejemplo paradigmático de dichos megaproyectos. Ubicado en la ladera occidental de Medellín, en el sector conocido como Pajarito, cuenta con un área de desarrollo de 236 hectáreas. Antes de la intervención era un terreno con viviendas campestres, fincas de producción agrícola, parcelas sin uso y dos asentamientos informales, Pedregal bajo y Pajarito Central. Su población aproximada era de 2000 personas de las cuales 1845 se concentraban en los dos asentamientos mencionados. Actualmente cuenta con más de 20 urbanizaciones con, principalmente, torres de entre cinco y nueve niveles con apartamentos entre 45 y 50m<sup>2</sup> y más de 80.000<sup>1</sup> personas. Adicionalmente tiene ya construidos un hospital, cuatro colegios, una ludoteca, un jardín infantil y una estación de metro cable.

La ciudadela, es una apuesta por parte de la administración que, sin duda, ha transformado el sector de Pajarito de una menara excepcional e innovadora<sup>2</sup>. Sin embargo, se presume que es un proyecto que no termina de contar con una configuración espacial adecuada y de mejorar las condiciones de calidad de vida de sus habitantes de la forma deseada en su formulación. La intervención, aun cuando en parte ha mejorado las condiciones físicas y ambientales, se cree no ha repercutido considerablemente en el aumento de capital social, ingresos, empleo de la población o estándares urbanísticos. De ahí que surjan las preguntas base de esta investigación: ¿Plantea realmente el modelo habitacional de Medellín -propuesta Ciudadela Nuevo Occidente- una nueva forma de actuar sobre el territorio? Y posteriormente ¿Genera procesos sostenibles para sus habitantes en materia de equidad, seguridad, bienestar, aumento de ingresos o más bien genera exclusión o desarticulación?

Para comprobarlo, se propone elaborar una explicación sobre las condiciones de calidad urbana de la ciudadela a partir del análisis de la configuración espacial de los proyectos implantados en la zona y del aporte social que éste le ha traído a los moradores. Interesa centrar la mirada especialmente en las condiciones urbanas, entendidas como espacio colectivo, que van más allá de las unidades residenciales y son escenario de encuentros, actividades y lugar de la vida cotidiana. Su selección obedece a que ésta buscó institucionalizar un modelo replicable de desarrollo de vivienda nueva para la ciudad de Medellín basada en la colaboración de organizaciones públicas y privadas.

Como desarrollo del tema propuesto, se plantea en una primera instancia revisar los antecedentes del proyecto. Se explica cómo nace el proyecto y bajo qué disposiciones normativas se crea y se configura dentro del Plan Estratégico Habitacional de Medellín. Posteriormente se realiza la descripción del proyecto bajo el modelo de ciudad propuesto. Se delimitan las variables y los objetivos con las que se intervino en el territorio centrando la mirada en los alcances realizados hasta la fecha porque el proyecto aun no se ha terminado. Finalmente se presentan unas conclusiones sobre la efectividad del programa y las supuestas mejoras en las condiciones de calidad en ese modelo habitacional propuesto. Para éste fin último se tiene en cuenta el trabajo realizado por la Universidad Nacional sede Medellín (2012) con respecto a las circunstancias de la comunidad que para la fecha habitaba Pajarito.

---

<sup>1</sup> La población para el año 2010 era de 21.779 habitantes; para el año 2011 era 48.839 y para el años 2012 80.000 habitantes. Para la finalización del proyecto se espera una población de más de 112.000 habitantes. Datos de población extraídos de <http://medellincomovamos.org/vivienda-y-servicios-p-blicos-0>

<sup>2</sup> Dentro de las urbanizaciones realizadas en Ciudadela Nuevo Occidente se encuentra la Villa Suramericana, experiencia seleccionada en el concurso de Buenas Prácticas patrocinado por Dubai en el 2012 y catalogada como Best (Mejor práctica). Consultado en: <http://habitat.aq.upm.es/bpal/onu06/bp1323.html> [15/11/2014]

## ANTECEDENTES DEL PROYECTO Y DISPOSICIONES NORMATIVAS

Desde principios del año 2000, la administración municipal de Medellín de la mano del sector privado, la ciudadanía y plataformas solidarias han intentado implementar un modelo de intervención urbano “inclusivo e integral”, como se autodenominan, enfocado a reducir la profundidad de las deudas sociales acumuladas por décadas en la ciudad. La estrategia, encabezada inicialmente por el alcalde Luis Pérez con el Plan de Desarrollo 2001-2003 “Medellín competitiva”, nació con el objetivo de crear una ciudad “justa, participativa y con equidad en lo social y en el uso del espacio público”. Dicho plan, en lo que correspondía con la planeación urbana, giraba alrededor de cuatro temas principales: el espacio público, los equipamientos, la movilidad y la vivienda. Temas todos ellos entrelazados con el único fin, teórico, de que el territorio se convirtiera en un hábitat que dignificara a quienes lo habitasen.

La propuesta específica de vivienda y hábitat (art. 26) articulaba, en coherencia con el Plan de Ordenamiento Territorial de la ciudad -POT de 1999-, objetivos económicos, sociales, ambientales y territoriales para asegurar los impactos deseables en la satisfacción de las necesidades habitacionales antes mencionados de inclusión e integración. En dicha propuesta se enunciaba la puesta en marcha del Sistema Municipal de Vivienda de Interés Social CORVIDE (hoy liquidado y remplazado por ISVIMED) como mecanismo de gestión mixta, público - privado. Este mecanismo garantizaba, según la administración, la ejecución y colocación en el mercado de soluciones de vivienda y así una mayor eficiencia tanto del manejo de los recursos públicos como del impulso de los procesos constructivos.<sup>3</sup> CORVIDE arrancarían su gestión con la construcción de 20.000 unidades de vivienda social para los estratos socioeconómicos más bajos de la población, los estratos 1, 2 y 3<sup>4</sup> y gran parte de ellas tan solo se podían construir en Pajarito. Éste lugar escogido por la Alcaldía debía su elección por ser el único que reunía en una sola parcela unas dimensiones significativas. Para ese entonces, el año 2000, la ciudad de Medellín contaba con 509 hectáreas de franja de expansión, prácticamente único suelo para construir vivienda social, Pajarito contaba con 236ha., las otras 273ha. se encontraban distribuidas por el resto de la periferia.

Ese sector había sido incorporado como parte del suelo urbano de la ciudad, a partir de acuerdo 01 de 1994 pero no había sido aun urbanizado debido a la carencia de infraestructura de servicios públicos y conexiones viales. Las fincas y los asentamientos informales que se encontraban allí funcionaban por medio de pozos sépticos o vertiendo sus desechos a los ríos aledaños. Otra característica importante del sector era su dominio público, la administración era dueña hasta de un 65% del terreno, condición que le permitiría intervenir en el precio del suelo, el cual repercutiría en el precio final de las viviendas, y anticiparse a la captura de plusvalías provenientes de las acciones urbanísticas. En conclusión, era el único suelo de estas dimensiones disponible, propio y con capacidad de ser gestionado.

No obstante para el desarrollo de la ciudadela, éstos no eran los únicos requisitos que se debían cumplir. El proyecto debía estar enmarcado dentro de la normativa nacional y municipal. A nivel municipal, se debía contar con un Plan Parcial (Plan Parcial Pajarito (2002)). Este instrumento permitiría establecer el modelo de ocupación y los sistemas estructurantes básicos de movilidad, servicios públicos domiciliarios, espacio público, dotaciones y vivienda para el sector. Los requerimientos de “menor rango” en términos de habitabilidad relacionados con los estándares mínimos por habitante o por vivienda no serían especificados. Estos debían ser asumidos por el concurso, aporte colectivo de los propietarios o urbanizadores responsables de los nuevos desarrollos. (DAP 2002). Adicionalmente, a nivel nacional el proyecto debía estar delimitado por un área de intervención estratégica y ésta era la de macroproyecto urbano. Los macroproyectos de vivienda social, surgen como una solución de vivienda para la población más necesitada. Son un plan de acción coordinado que permite promover procesos de producción a gran escala, con el propósito de facilitar el acceso al mercado formal del suelo y la vivienda vinculando al sector privado y a los propietarios del suelo.

---

<sup>3</sup> No sobra recordar aquí que desde los años 90 (Constitución de 1991 y la ley 3ª DE 1991) se implantó un nuevo sistema institucional en función de los subsidios directos a la demanda cuyo monto fijo determina los precios de la vivienda y el perfil económico de los demandantes y una modalidad productiva ejecutada exclusivamente por la promoción privada. Las instituciones públicas nunca más construirían vivienda.

<sup>4</sup> La estratificación socioeconómica es una clasificación por estratos de los inmuebles residenciales. Se realiza principalmente para cobrar de manera diferencial los servicios públicos domiciliarios y los impuestos sobre dichos inmuebles. No obstante hoy en día el concepto de estratificación es utilizado adicionalmente para clasificar a la población según su capacidad adquisitiva o su nivel económico.

La condición que le confería estar acotado en las políticas nacionales le permitiría contar con recursos de inversión pública necesarios para la ejecución del proyecto. Administrativamente, como todo proyecto habitacional, éste debería inscribirse en el régimen de otorgamiento de subsidios gubernamentales (de la Nación, del Departamento y del Municipio), en las políticas sociales de las Cajas de compensación y de las ONG, así como en las entidades financieras de FONVIVIENDA, FOVIMED y del sector financiero privado. Pero dicha condición, relacionada con la única posibilidad de contar con recursos, en cierta medida delimitaría el proyecto. Su esquema estaría desarrollado simplemente en función de subsidios directos a la demanda cuyo monto fijo va únicamente dirigido a la vivienda no al urbanismo, y determinaría los precios de las mismas, las viviendas y las condiciones económicas de los demandantes. Estas condiciones no estarían en función de estándares de calidad sobre la vivienda o el entorno que se querría producir. (Ceballos, 2008) Mucho se mencionarían términos como "calidad", "habitabilidad", etc. pero poco se especificaría sobre ellos.

Con todo, éste no sería un proyecto menor o de corto alcance y a medida de su construcción, la administración municipal intentaría irlo delimitando urbanística y arquitectónicamente. La ciudadela inició sus obras en el año 2002 y aun no ha sido terminada, muy posiblemente vaya tan solo en el 65% de su desarrollo. Durante todo este período de tiempo ha sido examinada por las modificaciones del POT en el año 2006, modificada en su plan parcial en el año 2012 y enunciada en varios de los planes de desarrollo de los alcances elegidos para ir la moldeado a su programa electoral.

En un proceso paralelo, como parte de una construcción de estándares habitacionales, la administración en el año 2010, presentaría el Plan Estratégico Habitacional de Medellín 2020, PEHMED. El plan es un instrumento que busca "proyectar a Medellín como un territorio que garantiza el derecho a la ciudad, a la vivienda digna y al hábitat sostenible, y le apuesta directamente al mejoramiento de la calidad de vida y bienestar de sus habitantes, con énfasis en la población en condiciones de pobreza, vulnerabilidad y precariedad". (PEHMED 2011:3) Cuenta con una línea de estratégica específica sobre cobertura y calidad habitacional en donde define estándares urbanísticos, usos del suelo, densidades habitacionales, movilidad y conectividad, características de los elementos estructurales, equipamiento, servicios espacios públicos y soporte de a las actividades productivas en proporción adecuadas a las necesidades y expectativas colectivas (PEHMED 2011:33). La influencia que éste tiene sobre el proyecto en Pajarito se dice es total aun cuando se alcanza tan solo a percibir en las últimas urbanizaciones construidas.

A continuación, se examina entonces cómo se ha configurado el espacio urbano y arquitectónico del Plan Parcial Pajarito desde su inicio hasta la fecha. Se pregunta si todas esas intenciones de "mejorar la calidad de vida", de "crear un uso adecuado del espacio público", de "construir un hábitat digno" mencionados en los Planes de Desarrollo e instrumentos normativos se hacen realidad o no.

## **MODELO DE CIUDAD PARA EL SECTOR DE PAJARITO**

### **Un postulado de intenciones**

La construcción de Ciudadela Nuevo Occidente, como se mencionó anteriormente, es una de las primeras experiencias de desarrollo de vivienda social a gran escala realizadas en Colombia. Como proyecto estratégico "constituye una excelente oportunidad para demostrar las bondades de un instrumento de planificación y gestión, el plan parcial, para desarrollar la principal área de expansión de la ciudad de Medellín como referente espacial en la construcción de nueva ciudad con excelentes infraestructuras urbanas, con calidad urbanística y valoración ambiental para la comunidad que lo habite." (DAP 2012:6)

Su objetivo general, es decir su referente espacial, pretende "planificar la inserción, coherente y armónica con el medio ambiente, de un desarrollo urbanístico de vivienda con un crecimiento adecuado sobre la ladera y una mezcla racional de usos y actividades". Propone vincular el suelo urbano con el suelo rural, generando una amplia oferta de espacio público y unas soluciones habitacionales de "calidad" en toda el área ofertada principalmente para la comunidad de bajos recursos, población desplazada víctima del conflicto interno del país o población reasentada de la misma ciudad o municipio.



Modelo de Ocupación Ciudadela Nuevo Occidente. Elaborado por EDU 2004

El proyecto cuenta con modelo de ocupación territorial fundamentado en “principios básicos de sostenibilidad ambiental, competitividad, equidad social y equilibrio funcional del territorio” (DAP 2012: 147) y abarca seis componentes principales los cuales se presentan a continuación. Se centra la mirada en los alcances hasta ahora realizados.

➤ *Un desarrollo urbanístico que se inserte en un medio natural con alta oferta ambiental como una alternativa para la protección del medio natural y para la generación de espacio público.*

Para la protección del medio ambiente se pretende adecuar y conservar las cuencas hidrográficas, fomentar la reforestación e impulsar obras que garanticen la estabilidad de los diferentes procesos geológicos activos. El sector de Pajarito se encuentra ubicado en un territorio con grandes riesgos de inundación y procesos activos morfodinámicos: deslizamientos y remoción en masa. (Ver Figura F1a) Así mismo propone un sistema de recolección y tratamiento de las aguas residuales a través de la construcción de redes de servicios públicos antes inexistentes en la zona. Redes que hay que especificar van dirigidas a las nuevas edificaciones pero no, o no inicialmente (2002-2014), a los dos asentamientos informales ya situados allí. Lo que se considera por lo tanto una propuesta de recuperación o protección del medio ambiente incompleta como mínimo. Las marcadas diferencias entre producción de vivienda nueva y asentamiento informal se verán así más contrastada; habrá una población que pueda gozar de un espacio natural libre de contaminación y otro, dentro del mismo proyecto que no.

Para la generación del espacio público se parte de un modelo dual de desarrollo. Por un lado está aquel espacio colectivo entre las edificaciones que no entra a definir el plan parcial pues hace parte de la oferta que el sector privado<sup>5</sup> hace sobre él. Su dominio es privado y por lo tanto puede contar con restricciones de acceso. En la actualidad es un espacio de transición de una torre a la siguiente con un camino pavimentado. Salvo por el caso de la Villa Suramericana, se podría llegar a considerar un espacio sin mucho carácter o diseño. Y por otro lado está el espacio público de zonas verdes, áreas libres y espacios con fines recreativos o de disfrute, de dominio público, que sí se delimita sobre el territorio y se esboza su configuración. Dichos espacios se desarrollan en centralidades, 5 centralidades dispone el proyecto como se verá más adelante, o bien en parques ambientales. En las centralidades se integran además los equipamientos y las actividades comerciales y de producción. Son los nodos de articulación del proyecto. Los parques ambientales, en cambio, por su condición natural cuentan con restricciones ambientales para el desarrollo constructivo y se presentan entonces como zonas de recreación pasiva. Son áreas de protección ambiental que se espera realice la transición entre

<sup>5</sup> No sobra recordar que las instituciones municipales en Colombia no construyen ellas directamente las soluciones habitacionales; éstas son “cedidas”, diseñadas y construidas por el sector privado quien determina su calidad y configuración.

lo urbano y lo rural. (Ver Figura F1b) Se dice "se espera" porque ninguno de estos parques está, quince años después de haber iniciado el proyecto, aún construido. Hoy en día siguen siendo aún parcelas desocupadas que no cumplen ningún fin de espacio público.

➤ *Un desarrollo sobre media ladera que posibilite visuales desde y hacia la ciudad.*

Si bien podría parecer que las visuales de un proyecto no son un objetivo fundamental cuando se habla de vivienda social, sí parece oportuno que se hayan destacado en una ciudad como Medellín. Construida en un valle, el Valle de Aburrá, la ciudad dispone de un centro histórico, de desarrollo ubicado a lo largo del río y de zonas residenciales escalando en montaña. Entre más se asciende en altitud más bajan los estratos socioeconómicos y residenciales. "Los pobres" viven en la parte superior de la montaña. En una de esas zonas de altura se encuentra la Ciudadela Nueva Occidente. El sector cuenta con unas visuales extraordinarias y las edificaciones parecen sacar provecho.

Cuenta con una topografía que varía entre rangos de pendientes moderada (11 a 40%) a altas (+ de 40%) y se ubica sobre cotas que van de los 1700 y 1800 msnm a 2010msnm. (Ver Figura F1c) El 42,1% del área del proyecto se encuentra con un rango de pendiente entre 11 y 25% -color verde-, el 37, 2% entre 26 y 40% -color naranja- y el 17.1% con más de 60%-color cian y rojo-.

➤ *Una conformación de cinco centralidades, una a escala zonal y cuatro barriales, destinadas principalmente a conformar equipamientos educativos, recreativos, deportivos, áreas cívicas y representativas como expresión de comunidad, civilidad, intercambio cultural e identidad.*

Las centralidades son aquellos nodos de articulación que se mencionaban anteriormente, ubicadas de manera equidistante a todos los sitios del área de planificación de las unidades de vivienda que permiten reagrupar los equipamientos, las zonas productivas y los espacios públicos recreativos. Son constituidas por suelo público y privado pues parte de dichas centralidades corresponden a las cesiones obligatorias que cada conjunto habitacional debería contemplar en su desarrollo; sin embargo en este caso son reagrupadas para conformar áreas de mayor tamaño y evitar su dispersión por todo el territorio. Esta nueva modalidad de gestión es una herramienta de planificación que permite contar con una mayor área de suelo para desarrollar las dotaciones que una ciudad con más de 80.000mil habitantes se supone requiere. No obstante para que este "beneficio" o esta reagrupación cumpla realmente su propósito, dichas centralidades deben desarrollarse y construirse desde el inicio del proyecto.

Actualmente solo tres centralidades se ha empezado a construir. (Ver Figura F2a) La razón, se cree, es la falta de recursos económicos dirigidos para este fin. Como se mencionó anteriormente, la normativa estipula un subsidio para vivienda, para la unidad habitacional pero no para el urbanismo. Este dinero tiene que ser aportado por el sector privado si éste llega a estar interesado o salir de las arcas públicas y no siempre está disponible o hay la voluntad para que lo esté.

Para una población actual en Pajarito de 80.000habitantes debería haber ya construidos según el plan parcial once institutos educativos, tan solo hay construidos siete. Los chicos que no tienen cupo en los colegios de la zona acceden a cupos en rutas escolares para llegar a establecimientos en otras zonas de la ciudad. Debería haber diez centros de salud nivel uno y dos, hasta finales del 2014 se entregó la primera unidad hospitalaria de la zona (centro de salud nivel dos). Debería haber edificados 20m<sup>2</sup> centros comunitarios por unidad de gestión, en la actualidad solo existen una ludoteca, centro cultural y una biblioteca/escuela red musical. Equipamientos que por supuesto no dan abasto.

Otra dificultad que se ha constatado para desarrollar en la ciudadela son los centros de servicios o los centros productivos en las centralidades. No hay comercios edificados por establecimientos que se encarguen de este fin, no hay mercados, no hay espacios productivos "convencional". Hay toda una propuesta informal realizada por parte de la población para satisfacer sus necesidades básicas y adicionalmente, percibir unos ingresos. Son numerosas las unidades habitacionales que se han convertido en tiendas de barrio, peluquerías o locutorios entre otras. Son muchas las calzadas peatonales que se han convertido en mercadillos de paso. Y son zonas verdes que se han transformado en galpones para animales o materiales de construcción.

➤ *Un corredor de transporte complementario al Metro como fundamento de movilidad*



Unos de los mayores problemas de la ciudadela es su accesibilidad. Así lo ha sido desde 1994 cuando el área se incorporó al perímetro urbano y así lo sigue siendo aun hoy. (Ver Figura F2b) El único acceso vehicular es bastante tortuoso dadas las condiciones técnicas de las vías aledañas existentes, las barreras geotécnicas y urbanísticas (urbanizaciones construidas) presentes, las pendientes topográficas y las condiciones hidrográficas que lo atraviesan literalmente. Justamente por ello, el proyecto cuenta con el desarrollo de varias vías programadas en fases, sin embargo, como su ejecución supera la escala zonal y se convierte en un proyecto de movilidad para la ciudad, éstas aun no han sido construidas. En cambio, como algo positivo, sí ha sido construida una estación de metrocable (estación La Aurora) que permite dar soporte al sistema de transporte de mediana capacidad o de pasajeros.

Cabe señalar, adicionalmente, que el proyecto, no cuenta con un circuito vehicular único para ser recorrido en su totalidad aun cuando lo tiene diseñado. La única vía de acceso se va dividiendo en ramal para llegar a los diferentes desarrollos pero entre algunos de ellos no hay conexión alguna. Parecen pequeños núcleos dentro de la ciudad pero aun no un desarrollo en conjunto.

➤ *Un desarrollo urbanístico con una baja ocupación y un alto aprovechamiento de los terrenos aptos.*

La estructura urbana del espacio privado, como es denominada por la administración municipal, es destinada a vivienda social en altura como gran innovación de un "alto aprovechamiento para una baja ocupación". Utilizando las condiciones topográficas del terreno, se propusieron y construyeron algunas torres de hasta nueve niveles sin ascensor en donde el acceso al edificio se da por los niveles intermedios. Los pisos son contruidos de aproximadamente 45m<sup>2</sup> y las áreas comunes de circulación no superiores 10% de su área. El proyecto cuenta con una densidad bruta de 152,25 viv/ha, densidad elevada para un promedio en la ciudad de 74viv/ha según el Departamento de Estadísticas DANE.<sup>6</sup>

Es una propuesta novedosa que está destinada a atender exclusivamente la demanda de vivienda organizada por parte de los particulares (en contraposición con la vivienda autoconstruida) y de las cajas de compensación familiar. Los potenciales moradores son grupos familiares reasentados de toda la ciudad (a este proyecto llega gente especialmente de Moravia y Santo Domingo), población damnificada por calamidades naturales, desplazados por el conflicto armado y habitantes con capacidad de ahorro de estratos uno, dos y tres. Una mezcla, como se verá en el siguiente apartado, de población con culturas, desarrollos históricos y económicos bastante diferenciados entre sí y con un nuevo modelo de vida propuesto.

➤ *Una sana mezcla de usos que permita disponer de actividades productivas comerciales y de servicios, equipamientos comunitarios y vivienda que requiere la población.*

Una propuesta global, como cierre de los componentes esbozados anteriormente, que pretende concluir con la definición de las áreas públicas y las áreas privadas, de las funciones y los usos de los espacio para construir un modelo de ciudad deseado.

Si bien es cierto que se ha demostrado que existen algunas falencias en la propuesta y muchas en la construcción o ejecución, hay que reconocer que la ciudadela es un modelo de ciudad que nunca antes se había planeado y mucho menos gestionado. Solo por esta razón hay que dar crédito a lo hasta ahora realizado, sin dejar por su puesto de señalar aquello que podría ser modificado.

Uno de estos grandes señalamientos o indicaciones puede ser, por ejemplo, lo mucho que se habla de lo social pero lo poco que se desarrolla dentro de los objetivos o dentro del plan parcial mismo. Se sabe que en paralelo a la intervención física, el proyecto ha propuesto contribuir a la generación de empleo con la contratación de mano de obra por parte de los moradores. Esto nunca quedó especificado en ningún apartado. Se sabe igualmente que para el reasentamiento de parte de la población hubo acompañamiento por parte de entidades como ISVIMED, sin embargo esto tampoco está reflejado en el modelo de ciudad que se plantea.

---

<sup>6</sup> Se evidencia lo absurdo de estas cifras si se compara con la densidad de la ciudad a finales del año 2005, que era de 52 viv/ha bruta y 143 viv/ha neta; y si se tiene en cuenta que por el crecimiento de la población, la ciudad en el largo plazo aumentará estas densidades a 74 viv/ha. y 169 viv/ha. respectivamente, de conformidad con los 2'752.984 habitantes que se proyectan para el suelo urbano en el año 2020.Consultado en red: [https://www.dane.gov.co/revista\\_ib/html\\_r2/articulo3\\_r2.htm](https://www.dane.gov.co/revista_ib/html_r2/articulo3_r2.htm) [ 25/04/2015]

Un modelo de ciudad debe partir no solamente de especificaciones urbanísticas y arquitectónicas, que también deberían estar y aquí son escasas, sino además de especificaciones de cómo gestionar o realizar el modelo social de ese mismo territorio. Aunque sea complejo y costoso debe ser realizado. Se cree se debe tener en cuenta cómo va a ser la convivencia de 100.000 habitantes instalados en la zona por razones tan dispares como el desplazamiento formado o la reubicación. Se cree se deben tener en cuenta sus modos de vida rurales o urbanos. Y por supuesto se debe tener en cuenta sus modelos productivos que influyen, como las anteriores, en la conformación del territorio. De otra manera la gente miso se organiza.

Transcurridos 13 años de su implementación, aun queda pendiente por parte de la administración formular cómo dicho proceso social (el entramado social, las dinámicas cotidianas, las rutinas en torno al hábitat, etc.) se deberían por lo menos contemplar en el proyecto, con qué fondos se van a desarrollar las centralidades, cómo se va acceder a la zona y en donde van a jugar los 27.000mil niños estimados que habrá en Pajarito.



Mercadillos y puesto de gallinas sobre el espacio público

## **MARGEN DE CAMBIO EN LAS CONDICIONES DE CALIDAD.**

Realidad carente.

Con el fin de medir los impactos producidos en términos de mejoramiento de calidad de vida de la población beneficiara del proyecto, se tiene en cuenta en una primera instancia el trabajo realizado por Julio Eduardo Mesa Escobar de la Universidad Nacional de Colombia denominado "Los lugares del hábitat como espacio de realización de lo político y de la política pública a través del habitar: una propuesta teórica para el análisis del hábitat en la Ciudadela Nuevo Occidente". El trabajo, realizado en el año 2012, cuenta con unas interesantes entrevistas realizadas a docentes, administrativos y líderes comunitarios residiendo actualmente en el proyecto en donde se sondea la percepción de las condiciones de calidad de la ciudadela.

➤ Con respecto al componente social por ejemplo, los docentes hacen referencia a problemas tales como violencia, dominio territorial o escasas posibilidades para mejorar sus ingresos económicos que les permita mantener sus obligaciones adquiridas como propietarios de una vivienda formal. Fenómenos que no son casuales ya que se han dado las condiciones para que ello suceda así.

El profesor Omar Urán<sup>7</sup> ante ello piensa que "el problema es que se crea una gran zona de concentración de vivienda popular que genera a la larga una fragmentación y una segregación social, que ya se había dado en Francia. Se incluye un derecho pero se segrega en uso. Cuando se concentra a los pobres en un espacio de ciudad como éste, gente de todos los barrios de Medellín, muchachos que tienen o provienen de combos<sup>8</sup>, ellos empiezan a operar en su territorio. En cambio cuando usted dispersa edificios en todo el territorio, cuatro aquí

<sup>7</sup> Omar Urán, profesor de departamento de Sociología de la Universidad de Antioquia. Entrevista extraída del trabajo de grado "Los lugares del hábitat como espacio de realización de lo político y de la política pública a través del habitar: una propuesta teórica para el análisis del hábitat en la Ciudadela Nuevo Occidente" realizado por Julio Eduardo Mesa Escobar en el año 2012

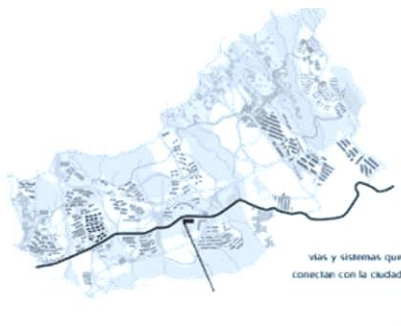
<sup>8</sup> La palabra combos, pandillas o bandas hace referencia a un grupo de personas movidas por un mismo fin que por lo general suelen dedicarse a la delincuencia organizada.



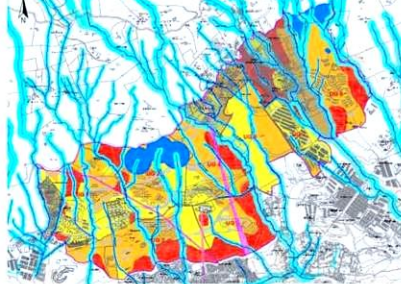
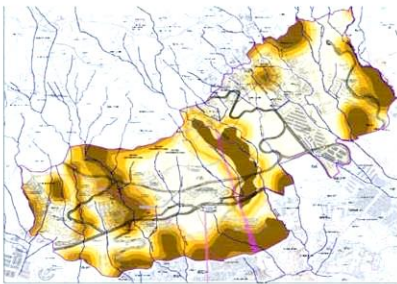
**Plan Parcial Pajarito**  
**CIUDELA NUEVO OCCIDENTE**  
 Medellín-Colombia



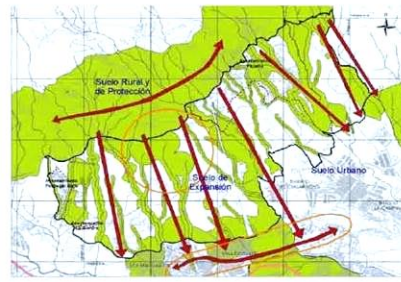
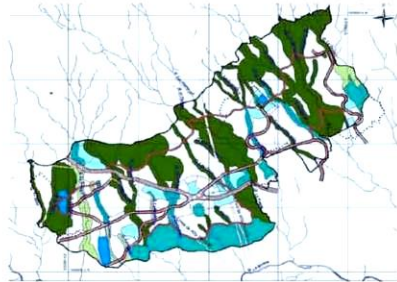
Localización



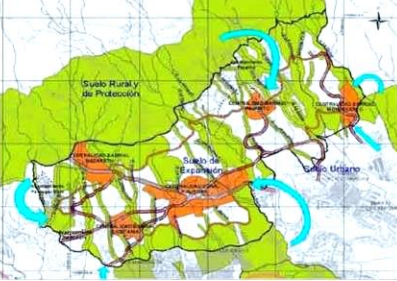
F1a) Riesgo de amenaza por movimientos en masa e inundación



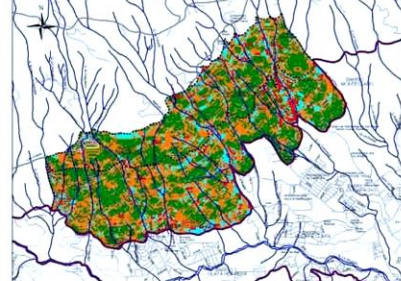
F1b) Gestión ambiental



Medio ambiente y centralidades



F1c) Pendientes

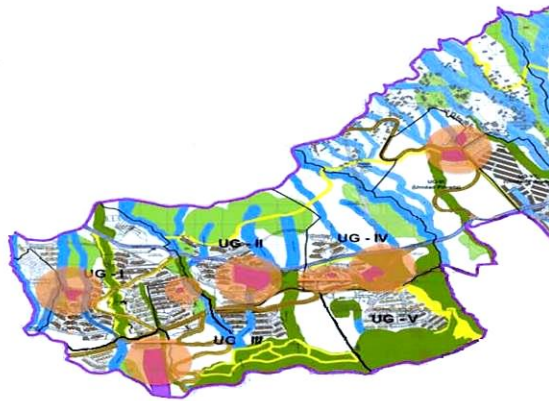




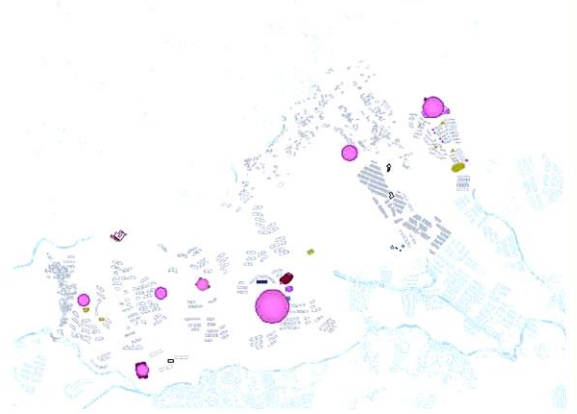


F2a) Centralidades

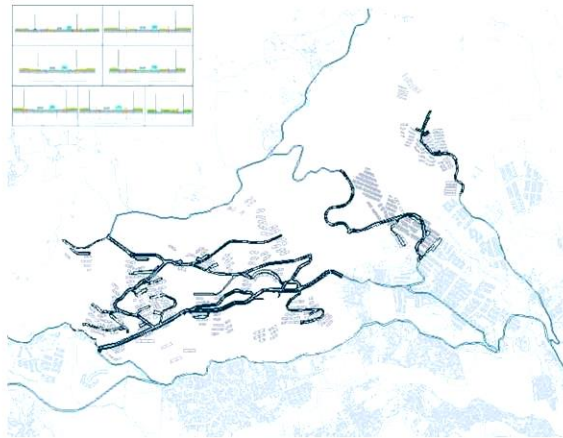
Equipamientos construidos hasta la fecha



F2b) Vías de conexión construidas hasta la fecha



Llenos y vacíos construcciones actuales



Planos Plan Parcial Pajarito. Elaboración propia

cuatro allá, es más difícil que se de éste control del territorio. Se creó una bomba de tiempo, hubo una torpeza sociológica.”

En esa misma línea crítica, el profesor Luis Fernando González<sup>9</sup> piensa que el problema de la violencia responde a “concentrar población de diversas procedencias, con diferentes condiciones sociales, con diferentes antecedentes culturales e históricos y de conflictividad que han sido aglutinados sin unos elementos cualitativos”.

Sin embargo, hay un marcado contraste entre la opinión de los expertos y las personas entrevistadas en la comunidad. Los expertos tienen una visión crítica, poco optimista de las condiciones sociales en el sector, mientras que los habitantes, a pesar de las dificultades y de reconocer la realidad, consideran que es posible la construcción de un mejor espacio para vivir.

Darío García, líder de la comunidad en la entrevista dice: “Todo lo que le hacía falta al lugar, toda esa experiencia de liderazgo de Moravia<sup>10</sup>, se está reproduciendo acá. Lo estamos haciendo en Ciudadela Nuevo Occidente. Aquí muchos moravitas pertenecemos a acciones comunales. Nos trajimos toda la experiencia comunitaria y con la gente que había acá empezamos a hacer nuestro tejido social. El traslado fue duro, nos rompieron el tejido, pero hay que seguir trabajando por este nuevo territorio que escogimos.”

O por ejemplo Claribel Arango, una moradora de pajarito, ante la pregunta ¿Qué ventajas tiene que antes no se tenía en Moravia? responde: “Dignidad, pues no es lo mismo vivir en un espacio así sea chiquito, sin divisiones y sin acabados que en un basurero con enfermedades. Aquí dan ganas de trabajar. Monté un local de peluquería, me va bien. Solo pago servicios, me han dado capacitaciones.”

No obstante nadie de la población residente habló sobre una situación de violencia diferente a la que los docentes habían mencionado. La señora Alba Monsalve cuenta por ejemplo su situación personal: “Mi hijo de 17 años vivía conmigo pero se metió en problemas al relacionarse con las personas de por acá. Lo tuve que mandar de nuevo para nuestro antiguo barrio. Por allá nos hay combos, ni paras<sup>11</sup>, ni milicias. Aquí ya no puede volver porque se lo tienen prohibido.”

Como es evidente, son varios los problemas sociales en los que aún falta por trabajar en la ciudadela. Al parecer el fenómeno de la violencia, que ha afectado considerablemente al sector, es el principal. Si bien la administración pública ha hecho un acompañamiento permanente en capacitaciones, la situación requiere medidas un poco más fuertes. Sobra decir que los problemas de violencia empiezan a generar procesos de territorialidad, ese conflicto ya conocido en gran parte del territorio colombiano.

Otro tema social importante que ha cogido fuerza en la ciudadela es el de la organización comunitaria.

Darío García lo narra así: “Las dificultades nos han llevado a organizarnos en red para hacer fuerza, por eso nos trajimos a los alcaldes Fajardo y Anibal. Los comprometimos. Nos reunimos alrededor de 10 personas de la comunidad, generamos unas preguntas para ver a que se podían comprometer si llegaban a ser elegidos ¿A qué se comprometen ustedes con las necesidades de la Ciudadela? ¿Qué pasa con la seguridad o con el tema económico? ¿Qué pasa con los edificios entregados en muy malas condiciones, con un espacio muy limitado, en donde solo hay vivienda, no hay espacio comerciales, no hay canchas y apenas hay dos colegios. Nosotros soñamos con un centro comercial, con un parque biblioteca. Fajardo se comprometió a ellos”.

Sin embargo dichas organizaciones o dichas conformaciones de grupos sociales no siempre son bien catalogadas por parte de los expertos. El profesor González las denomina como organizaciones clientelares. “Se ha institucionalizado la participación como un mecanismo clientelar. Una cosa es la decantación en el tiempo de organizaciones comunitarias de orden vecinal, comunitario y otras organizaciones clientelares que

---

<sup>9</sup> Luis Fernando González profesor de la Escuela de Hábitat de la Facultad de Arquitectura de Universidad Nacional de Colombia sede Medellín. Ibid.

<sup>10</sup> “El barrio de Moravia está ubicado en la zona aluvial del río Aburrá, en la ciudad de Medellín. En los años 70’s y 80’s fue un territorio que se utilizó como vertedero, donde se disponían más de 100 toneladas de basuras diarias y en donde población desplazada y bajos ingresos encontró una fuente de trabajo. Desde los años 80 se generó allí un asentamiento humano que poco a poco se consolidó como barrio y como comunidad.

<sup>11</sup> Se les llama así a los grupos paramilitares de autodefensa que participan en el conflicto armado de Colombia.

tienen intereses políticos, económicos y territoriales. Se han generado profesionales de la participación comunitaria y esos profesionales de la participación saben dónde están los recursos, cómo obtenerlos y cómo capitalizarlos. Es muy importante la participación comunitaria y sobre todo una participación que se configure como verdadera sociedad civil, pero sociedad civil no es la cooptada, ni la institucionalizada, ni la informal. Hay que tener mucho cuidado con esto. Ni romantizar ni catalogarla como mala”.

Estos aspectos de violencia y de falta de oportunidades, de convivencia son una muestra de un proyecto quizás poco pensado a nivel social. Sin embargo no todo es negativo, hay gente que se ha organizado, gente que ha participado para organizar su nueva vivienda y gente que ha visto posibilidades de un nuevo trabajo. Ahora es claro que esta población es consciente

➤ Con respecto a las condiciones físicas, el profesor González menciona problemas relacionados con la falta de espacios verdes construidos y a la ilusoria relación pretendida entre una reducida área de vivienda, media de 45m<sup>2</sup>, y una amplia zona pública como sistema de compensación. Esta última condición, no mencionada hasta entonces, si bien no está explícita en el modelo de ciudad propuesto en Pajarito, sí está avalada por la administración.

“No se puede desconocer que frente al desarrollo habitacional de muchos sectores de Medellín, allí hay mayores porcentajes de áreas verdes o área potenciales de áreas verdes y espacios recreativos, lo que se ha criticado es que han sido creados en procesos posteriores o siguen sin estar creados. Parece que hay que esperar un tiempo para que se consolide el urbanismo con sus diferentes espacios, mientras que ya en lo habitacional se está dando una gran conflictividad. Recordemos que en la Urbanización de las Flores, había simplemente vivienda, no había ninguna espacialidad pública cuando fue habitado. Esta se crea cuando se van desarrollando otros proyectos como los apartamentos de los Juegos Suramericanos”.

“La pretendida correlación entre áreas de vivienda reducida y amplios espacios públicos, planteada a nivel teórico, es un traslado equivocado de conceptos manejados de otras ciudades como París o Tokio. Allí hay muchos elementos que permiten utilizar el espacio público pero eso es una entelequia aquí por una razón muy sencilla, nosotros somos una sociedad muy pobre. Disfrutar de ese espacio público requiere recursos y una capacidad adquisitiva. Tenemos una población que ni siquiera tiene para el transporte cotidiano como para transportar a toda su familia a ese espacio público que han diseñado. ¿Cuánto representa del salario mínimo un desplazamiento hasta el parque Pies Descalzos por ejemplo?”

Sobre la falta de equipamientos o el no desarrollo de las centralidades, Claribel Arango, habitante de la comunidad indica: “Me incomoda no tener una vivienda adecuada, necesitamos equipamientos, centros de salud, recreación. No soy yo muy creyente pero hace falta una iglesia porque hay personas muy devotas que necesitan una iglesia. No tenemos unidad hospitalaria a la cual asistir en caso de una urgencia. Tenemos mucho que agradecer a la administración que nos ha acompañado pero hacen falta muchas cosas.”

Los resultados de la entrevista muestran entonces claramente que se acertaba al pensar que el modelo de ciudad para Pajarito era un postulado de intenciones que aún no había sido construido o faltaría por construir. Hasta la fecha parece ser que la efectividad del plan parcial ha sido relativamente deficiente en los aspectos sociales, apenas satisfactorio a nivel urbano y relevante a nivel institucional.

Se menciona el nivel institucional porque se destaca ampliamente su trabajo para realizar lo que hasta ahora nunca se había gestionado por parte de una entidad pública en materia de vivienda. Hay fallos pero hay un trabajo que se está realizando y este se debe reconocer. Por primera vez en un tiempo relativamente corto una administración ha logrado construir y triplicar el número de soluciones habitacionales de la administración anterior. Construir más de 20.000 viviendas se considera un éxito, si se tiene en cuenta solo la parte numérica.

Se resalta también como positivo su trabajo en paralelo frente a las diferentes instituciones. La coordinación tanto de diseño, presupuestos e intervenciones al estar segmentadas en instituciones separadas y manejadas con las lógicas de cada sector, no siempre es evidentes. También se resalta como positivo el acompañamiento, así sea insuficiente, que se le ha hecho a la población residente de la zona.

Con respecto a los logros a nivel urbano, el principal alcance es, sin duda, la apropiación que se está dando por parte de los moradores de su nuevo territorio y sus posibilidades de contar con un techo "seguro" constructivamente. Sin embargo es claro que es un territorio a medio urbanizar no solo para aquellos que lo analizamos desde fuera sino para los mismos pobladores. Es una ciudadela dormitorio que solo cuenta con unidades habitacionales cuando se reclama en ella equipamientos, espacios públicos y zonas de comercio. Se requiere una mejora en la accesibilidad que no dependa exclusivamente del metrocable como única solución de transporte público.

Y finalmente, con respecto a los aspectos sociales, el mayor logro ha sido la permanencia de la población en este nuevo territorio. No hay que olvidar que el costo por acceder a un urbanismo formal, a una propuesta de vivienda social no siempre logra ser asumido hasta el final por las familias. La compra de las unidades habitacionales y el acceso a los servicios domiciliarios conlleva unos cargos elevados que se deben tener en cuenta a la hora de pretender que las familias los asuman. Dicha permanencia desafortunadamente está, además, condicionada por unos problemas de violencia, condiciones de inseguridad, escasas oportunidades laborales como bien lo expresó la comunidad.

Para dar soporte a lo anteriormente mencionado, se presenta a continuación noticias en prensa que han dado testimonio de los diferentes procesos desarrollados en la ciudadela.

The collage consists of three main parts:

- Top Left:** The cover of the magazine 'Contexto', Issue 33. The headline is 'Ciudadela Nuevo Occidente: ¿Una ciudad dentro de otra ciudad?'. The cover image shows a long, narrow, dimly lit corridor in a building.
- Top Right:** A newspaper article from 'El Presupuesto Participativo' titled 'Punto de discusión'. It discusses the challenges of urban planning and the role of the community in the development of Ciudadela Nuevo Occidente.
- Bottom:** A screenshot of the website 'El Colombiano'. It shows a news article titled 'Pajarito crece en gente, pero no en infraestructura' (Pajarito grows in people, but not in infrastructure). The article discusses the rapid population growth in the area and the lack of adequate infrastructure.

Noticias en prensa sobre la situación en la Ciudadela. Fuente. Revista Contexto 2012-2015 y Periódico El Colombiano



## CONCLUSIONES

En conclusión, para abordar las pregunta sobre ¿Propone el Plan parcial Pajarito una nueva forma de actuar sobre el territorio? Y posteriormente ¿Genera procesos sostenibles para sus habitantes en materia de equidad, seguridad, bienestar, aumento de ingresos o más bien genera exclusión o desarticulación? La respuesta a la primera podría ser sí propone una nueva forma de actuar al concentrar en una sola zona una megapropuesta de vivienda social pero no mejora significativamente la calidad de vida de sus moradores. Se cree que al plantear un modelo de ciudad, un modelo de desarrollo hay que contemplar por un lado, el papel de la población, el estado, la empresa privada (tan activa en la capital) y por otro lado, las lógicas de configuración del territorio y los conflictos que en él se presentan. Los programas exclusivos de vivienda son una herramienta para la adecuación de un territorio pero no son la única y no se pueden ofrecer sin el desarrollo del espacio público correspondiente en su entorno.

La intervención en el proyecto Ciudadela Nuevo Occidente resulta por lo tanto limitada. Por un lado, se resalta el alto nivel de transformación física con las nuevas soluciones habitacionales y las futuras edificaciones dotacionales cuando se decidan construir. Por otro lado, se considera no satisfactoria en cuanto a su escasa contribución para el aumento del capital social, ingresos o empleo, mejora de la inseguridad, etc

Resultaría entonces evidente que para cambiar las realidades de la población que pasa a residir en los proyectos de vivienda social sea quizás fundamental que los programas basen su propuesta principalmente en la lucha contra la pobreza. De hecho el Estado mismo debe luchar contra la falta de recursos. ¿Qué utilidad tiene proponer teóricamente un hábitat digno, un espacio de integración, un medio ambiente adecuado sino se va a poder ofrecer más que cuatro paredes y un techo? Una ciudad es más que una sumatoria de unidades habitacionales.

## BIBLIOGRAFÍA

CEBALLOS, Olga Lucía, TARCHOPULOS, Doris y SALDARRIAGA, Alberto (2008) *Vivienda social en Colombia: Una mirada desde su legislación. 1918-2005*. Editorial Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá.

CIUDADES PARA UN FUTUTO MÁS SOSTENIBLE. (2006). *Villa Suramericana: una nueva forma de desarrollar soluciones de vivienda urbana (Medellín, Colombia)*. Consultado en: <http://habitat.aq.upm.es/bpal/onu06/bp1323.html> [15/11/2014]

DEFENSORÍA DEL PUEBLO (2012) *El derecho a la vivienda digna y adecuada. Evaluación de las condiciones del componente lugar en proyectos de vivienda de interés social (VIS) y viviendas de interés prioritario (VIP), en la ciudad de Bogotá*. Dirección del Seguimiento, Evaluación y Monitoreo de las Políticas Públicas para la Realización de los Derechos Humanos. (ProSeDHer). Bogotá.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN-DAP (2010) *Plan Parcial de desarrollo en suelo de expansión: Pajarito. Documento técnico de soporte*. Consultado en: <http://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpcontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Planeaci%C3%B3n%20Municipal/Secciones/Informaci%C3%B3n%20General/Documentos/POT/DOCUMENTO%20SOPORTE%20PAJARITO.pdf> [Consultado 24/11/2014]

EDMEPRESA DE DESARROLLO URBANO - EDU (2002) *Convocatoria al sector privado. Participación en el desarrollo de Ciudadela Nuevo Occidente*. Resumen Ejecutivo. Documento inédito. Medellín

ECHEVERRÍA RAMIREZ, María Clara y RINCON PATIÑO, Análida (2000) *Ciudad de territorialidades: polémicas de Medellín*. Centro de Estudios de Hábitat Popular CEHAP de la Universidad Nacional de Colombia Sede Medellín.

MESA ESCOBAR, Julio (2012) *Los lugares del hábitat como espacio de realización de los políticos y de la política pública a través del habitar: Una propuesta teórica para el análisis del hábitat en la Ciudadela Nuevo*

*Occidente*. Tesis de grado para optar al título de Magister en Hábitat. Universidad Nacional de Colombia. Sede Medellín.

Fuentes consultadas en red:

<http://medellincomovamos.org/vivienda-y-servicios-p-blicos-0> plan de desarrollo 2001-2003

[https://www.dane.gov.co/revista\\_ib/html\\_r2/articulo3\\_r2.htm](https://www.dane.gov.co/revista_ib/html_r2/articulo3_r2.htm)

<http://habitat.aq.upm.es/bpal/onu06/bp1323.html> [15/11/2014]